

EDITORIAL

LOS REFUGIADOS, LAS FRONTERAS EXTERIORES Y LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FRONTERA INTERNACIONAL

Refugees, External Borders, and the Evolution of the Concept of International Border

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ¹

alejandro.delvalle@uca.es

I. LA PROFUNDIDAD DEL IMPACTO Y DE LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS DE REFUGIADOS DE 2015-2016

Ya a finales de 2016 podemos con cierta perspectiva hacer una primera evaluación de daños que la nave europea ha tenido con el impacto de la crisis de los refugiados, que en 2015 alcanzó los más dramáticos momentos. Y verdaderamente los daños son mucho más severos y profundos de lo que inicialmente pudo preverse.

Haciendo una primera y breve enumeración, por lo que hace a los aspectos institucionales y jurídicos de las medidas adoptadas, podemos referir: la difícil adopción de medidas por la UE y la falta de diligencia de los Estados para su encaje e implementación; el pernicioso impacto en la libre circulación de personas y área Schengen con la vuelta a los controles en las fronteras

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público, titular de la Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz. IP del I+D 2016-2018 «España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el área del Estrecho», DER2015-68174-R, con I. González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE.

interiores en numerosos casos; la generalizada inaplicación de las normativas UE e internacionales sobre refugiados y solicitantes de asilo, y una objetiva incapacidad de la Unión y los Estados para responder con un nivel mínimo adecuado con medidas, acciones y políticas coherentes ante las grandes avalanchas migratorias.

Por lo que hace a las consecuencias sociológicas o políticas, son difíciles de medir ante el drama inmenso de cientos de miles de personas que huyen de espantos, guerras, persecución y hambrunas; con todo, parece que puede objetivamente afirmarse que la llegada de más de dos millones de refugiados a Europa en dos años (1 820 000 cruces ilegales solo en 2015²) ha provocado un fuerte debate y reacción adversa de políticos y opiniones públicas en algunos países, lo que ha llevado a una rampante insolidaridad de los Estados UE entre sí, con la UE y con los refugiados —son los Estados quienes están incumpliendo las decisiones de reubicación de 160 000 refugiados adoptadas en 2015³—. Singularmente es de destacar el caso de Hungría, que, entre otras polémicas medidas⁴, convocó un referéndum sobre el cumplimiento de las decisiones sobre cuotas de reubicación de refugiados⁵. En este contexto, la crisis ha provocado un escoramiento mayor de ciertas opiniones públicas hacia posiciones de rechazo, cuando no directamente de xenofobia, racismo e insolidaridad, azuzadas por políticos populistas. La campaña del referendo de salida de Reino Unido de la UE mostró además la utilización de la crisis de refugiados como argumento central⁶.

La crisis de refugiados y sus consecuencias generan además otras valoraciones⁷. De entrada, el impacto parece ser más profundo e ir más allá de las consecuencias que ha tenido la Gran Recesión de 2008; esta no llegó a afectar a una de las esencias del sistema, como es el mercado interior. En cambio, esta

² FRONTEX, *Informe General 2015*, p. 7.

³ «La UE sólo se ha repartido el 3,5 % de los refugiados que prometió hace un año. La acogida se aceleró en verano pero solo se han reubicado 5.600 asilados de Grecia e Italia», *El País* 28.09.2016

⁴ Véase Gloria FERNANDEZ ARRIBAS, Ángela HALCÓN e Irene SERRANO, «Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 67, 2016, pp. 101-121.

⁵ «Hungría vota en referéndum si acepta las cuotas de la UE para acoger a los refugiados», *La Vanguardia*, 02.10.2016.

⁶ «Immigration focus is turning point in EU campaign, says Farage», *BBC News*, 03.06.2016.

⁷ Véase un primer comentario de la crisis de refugiados que ya hicimos en Alejandro del VALLE GÁLVEZ, «Unión Europea, crisis de refugiados y *Limes Imperii*» *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 38, núm. 1, pp. 1-13

crisis sí lo ha hecho, en la medida en que ha cuestionado severamente la libre circulación de personas en el espacio «federal» de libre circulación continental que es el área Schengen, además de mostrar una extrema fragilidad del cinturón marítimo y terrestre de acceso a la Unión.

Por otra parte, parece haber surgido una nueva fractura dentro de la UE entre los Estados menos sensibles o insolidarios y los denominados por la Comisión (con terminología de resonancia militar) los *Frontlines Member States*, que son los que más ferozmente están percibiendo las avalanchas migratorias y sufriendo la incapacidad europea (esencialmente, Grecia e Italia). Además, el carácter estructural del problema hace que estos Estados se planteen ya la necesidad de políticas permanentes, por lo que esta crisis migratoria introduce el nuevo riesgo de una división entre Estados fronterizos meridionales y los demás Estados, que puede impregnar otras políticas y decisiones europeas⁸.

Como añadido, la crisis ha puesto en cuestión la preeminencia de los valores propios de Europa y de la identidad europea en el comportamiento de los Estados y de la UE. Estas cuestiones son capitales para la narrativa y la ética de la integración: los valores son esencia del sistema, pues la Unión *se fundamenta* en estos valores, que a su vez son comunes a los Estados (art. 2 del Tratado de la Unión Europea⁹), por lo que su cuestionamiento frontal —o la masiva percepción exterior e interior de su flagrante incumplimiento— implican una merma sensible de los principios de base y guía de la acción europea¹⁰. Igualmente, la identidad europea se desdibuja, en la medida en que la acción exterior y el derecho de extranjería son muy relevantes por definitorio de la identidad propia en su vertiente exterior. En este sentido, la confusión de conceptos y estatutos jurídicos de los inmigrantes económicos, refugiados, solicitantes de asilo, personas con protección humanitaria o subsidiaria, refleja la incapacidad del actual derecho europeo de extranjería para catalogar y dar claros estatutos, derechos y respuestas a las personas que sin ser ciudadanos europeos entran en la UE en búsqueda de protección europea o simplemente de supervivencia.

⁸ «Grecia sugiere retirar fondos estructurales a los países que no acogen refugiados», *El País*, 26.10.2016.

⁹ Art. 2 TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

¹⁰ Sami NAÏR habla de «La gran indignidad» de Europa, en *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Ed. Crítica, Barcelona, 2016, pp. 12-13 y 95 y ss.

En fin, en general se ha constatado la incapacidad de la Unión y los Estados para responder a un problema gravísimo, que en principio y de por sí no era una amenaza existencial para el proyecto de integración; en cambio el modo de resolución lo ha empeorado y convertido en un problema permanente, aunque no se trata de la responsabilidad de las instituciones de la UE, sino primordialmente de los Estados. Así, la Comisión pidió en 2015 activar la reubicación obligatoria sobre base del art. 78.3 TFUE¹¹, pero desistió ante la oposición de algunos Estados. Hay un llamativo y revelador aspecto de la crisis: la participación y protagonismo que en la gestión de la misma tienen ciertas organizaciones y organismos internacionales como ACNUR, y también de las ONG, dado el desbordamiento estructural de Estados y UE por las llegadas masivas.

Todos estos datos, en conjunto, probablemente implican que estamos ante un mal funcionamiento estructural del sistema Unión Europea-Estados en su configuración actual, o de una deficiencia sistémica del proyecto de integración para dar respuestas adecuadas a la situación actual y posibles crisis futuras. Y esto conduce directamente a la pérdida de legitimidad del propio sistema ante la ciudadanía europea y el mundo exterior.

En definitiva, estamos ante consecuencias que considerar en el largo plazo, con una evaluación de daños muy violentos en la estructura interna del edificio, aunque no resulten visibles exteriormente en el corto o medio plazo.

II. ESPACIO SCHENGEN Y FRONTERAS INTERIORES: DAÑOS REPARABLES

Las afluencias masivas a Grecia de cientos de miles de personas con intención de llegar principalmente a Alemania y Suecia, provocó unos desbordantes movimientos llamados secundarios de desplazados, obligados a seguir rutas principalmente a través de los Balcanes, para llegar al territorio Schengen vía Eslovenia o Austria. Esto condujo al establecimiento de vallados, barreras y fuertes controles de acceso, con el transfondo de la posición de una Alemania receptiva, y que llevó a una cierta generalización del restablecimiento de controles intraeuropeos. Por otra parte, los brutales atentados del terrorismo

¹¹ Art, 78. 3: «Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

yihadista en París (noviembre de 2015) y Niza (julio de 2016) condujeron en Francia a la declaración del estado de excepción y restablecimiento de controles sistemáticos en sus fronteras.

El problema de la reintroducción de controles en las fronteras interiores es la permanencia y la prolongación de este tipo de situaciones, que se pueden convertir en situación habitual, en lugar de ser la excepción. Además, las notificaciones de los Estados para la reintroducción temporal de controles conforme al art. 25 del Código de Fronteras Schengen, se han multiplicado muy llamativamente en 2015 y 2016¹².

Hay sin embargo que recordar el art. 77.1 TFUE, donde el primer apartado de derecho originario es de una contundencia jurídica que no alberga la menor duda sobre la decidida atribución competencial y objetivo práctico que realizar: la ausencia de control en todas las fronteras interiores terrestres, marítimas o aeroportuarias entre los Estados del Área Schengen¹³.

Esta sólida base de derecho originario ampara la idea de que, pese a todo, la generalización de controles interiores dentro del espacio «federal» Schengen motivada por la crisis de refugiados, debe ser provisional. Esto parece confirmarse si consideramos:

- a) el restablecimiento de controles se produce conforme a los procedimientos preestablecidos. Se trata de notificaciones de reintroducción temporal de controles fronterizos, conforme a una normativa específica, el Reglamento 1053/2013, que se está aplicando¹⁴.
- b) La reintroducción temporal de controles no se lleva a cabo en todo el cinturón fronterizo terrestre, aéreo y portuario de algunos Estados, sino únicamente en ciertos pasos fronterizos de secciones predeterminadas como problemáticas. Solo en el caso de Francia, en dos ocasiones se ha notificado la reintroducción de controles en todas las fronteras, por el

¹² Véase la lista de notificaciones 2006-2015 en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

¹³ El art. 77.1 TFUE dispone: «La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores».

¹⁴ Reglamento (UE) núm. 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen, *DOUE L*, 295, de 06.11.2013, pp. 27 y ss.

estado de emergencia tras los atentados de París y Niza, además de por eventos como el Tour de Francia.

- c) Se han efectuado revisiones periódicas de situación y autorizaciones por el Consejo de prolongación de controles en ciertos puntos o sectores, debido a la existencia de peligro para el funcionamiento global del espacio Schengen¹⁵. La última se produjo el 11 de Noviembre de 2016, y se autorizaba prorrogar controles fronterizos temporales y proporcionados durante un periodo máximo de tres meses en determinadas fronteras terrestres y puertos de Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega¹⁶.
- d) Se encuentra planificada la progresiva reinstauración de la completa libertad de circulación, pues desde marzo de 2016 la Comisión adoptó un plan para volver a la situación normalizada¹⁷, prevista ahora para febrero de 2017.

Por lo tanto en conjunto, aunque nos encontramos ante una muy visible y sensible derogación de los no controles de personas en determinados puntos internos fronterizos dentro del área Schengen, la previsión más razonable es que estos daños y afectación del sistema europeo de libre circulación de personas cesen para volver a la normalidad de la circulación sin controles en el territorio Schengen.

Hay otra problemática vinculada que, sin embargo, no ha sido tratada adecuadamente por la Unión y los Estados: se trata del estatuto jurídico de las personas en desplazamiento en el interior del área Schengen. En efecto, independientemente del tema institucional y los procedimientos de derecho europeo, nos encontramos con que el movimiento de decenas y cientos de miles de personas —en un fenómeno no conocido en Europa desde la Segunda Guerra Mundial— en el interior del área Schengen, constituye un problema estructural, no resuelto como tal, puesto que «no existe sistema en la UE capaz de seguir los movimientos de las personas en la Unión tras el cruce ilegal de las fronteras»¹⁸. En esta crisis los desplazados han solicitado abrumadoramente el estatuto de refugiado, para en su caso obtener protección humanitaria del

¹⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen, *DOUE L*, 15, de 18.06.2016, pp. 8 y ss.

¹⁶ Consejo de la UE, *Press Release* 646/16, 11.11.2016.

¹⁷ *Back to Schengen. A Roadmap*, Comunicación de 04.03.2016, COM (2016) 120 final.

¹⁸ FRONTEX, *Informe General 2015*, p. 7.

Estado de acogida, o el estatuto de «protección subsidiaria», que es una de las aportaciones del derecho europeo al derecho internacional de los refugiados.

La opción de los Estados de no hacer macrocampamentos en el interior del territorio UE para la recepción, registro, identificación y tramitación de las solicitudes de asilo de los refugiados —como fue en su momento propuesto por Frontex—, ha disparado la vulnerabilidad de los desplazados en el interior de la UE. Muchos de estas personas en búsqueda de refugio se han movido sin identificación hasta llegar a los lugares de destino, lo que ha llevado a proponer la concesión masiva de salvoconductos de identificación con derecho a circular, un pasaporte de tránsito como el modelo del «pasaporte Nansen»¹⁹.

En la actualidad, ya encontrándose el grueso de los casi 2 millones de personas en situación de estudio de sus solicitudes de asilo, o bajo protección de los diferentes Estados, el problema no es ya de fronteras interiores y de garantía de libre circulación, sino del acceso masivo y recepción en las fronteras exterior europeas, en las que no se pudo gestionar el cruce de forma controlada ni registrar y dar acogida a este descomunal flujo de llegadas, lo que puede repetirse en el futuro a corto, medio o largo plazo.

III. FRONTERAS EXTERIORES MARÍTIMAS MEDITERRÁNEAS, UN PROBLEMA SIN SOLUCIÓN

Las fronteras exteriores de la Unión tienen unas muy especiales características, en la medida en que desde 1995 se encuentran operativos los Pactos de Schengen —luego «comunitarizados» por el Tratado de Ámsterdam de 1997—, con los mismos sistemas de control de acceso y salida del territorio interno «federal» de circulación, en lo que constituye una experiencia verdaderamente histórica de los Estados europeos, y una auténtica evolución del concepto y modelos clásicos de frontera internacional²⁰.

En este contexto, la analogía de la UE como entidad política con ciertos atributos similares a los de un Estado, requiere que la organización internacional de integración cuente figuradamente con elementos propios de un sujeto estatal: los nacionales (los ciudadanos europeos), un derecho común de extranjería (un conjunto de normas propias para regular el acceso, estancia y salida del territorio de la UE), y también de un territorio delimitado por

¹⁹ Esta es la tesis de Sami NAÏR, en *op. cit.*, capítulo 13.

²⁰ Puede verse, Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, «Las fronteras de la Unión. El *modelo europeo* de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 299-341.

fronteras, donde se ejerzan sus principales competencias. Al mismo tiempo, la entidad política naciente debe tener una política fronteriza para el control y relaciones con los países limítrofes.

El control de fronteras exteriores ya tiene en la UE un rodaje de más de 20 años, y se han ido depurando los problemas detectados en las fronteras exteriores terrestres y aeroportuarias. Se han adoptado importantes medidas como la introducción de identificadores biométricos en los visados²¹. La tendencia al refuerzo de los controles de acceso en fronteras exteriores se ha visto confirmada tras los atentados terroristas; es el caso de las medidas de endurecimiento del control de salida y entrada del espacio Schengen, ampliándose ya generalizadamente a los ciudadanos de la UE²², con modificación del Código de Fronteras Schengen²³.

Hay, sin embargo, unas problemáticas de envergadura de muy difícil tratamiento: el control de las fronteras marítimas meridionales y la posibilidad de llegadas masivas de personas. En realidad, ningún Estado aisladamente, pero tampoco la UE sin la coparticipación estatal, puede afrontar estas dos problemáticas de la emigración en el mar Mediterráneo, y de las repentinas llegadas masivas o avalanchas de decenas o cientos de miles de personas.

En primer lugar, tenemos la aparentemente irresoluble cuestión de las fronteras marítimas mediterráneas. El control y vigilancia de los espacios y límites marítimos europeos plantea unas especificidades que hacen muy difícil gestionar una vigilancia eficaz. En efecto, así sucede con el medio marino, la existencia de amplias zonas de alta mar, de zonas diferenciadas SAR de rescate, en un contexto de Estados terceros de la ribera sur del Mediterráneo conflictivos, que poseen problemáticas diversas pero muy complejas.

Pese a la impresionante normativa adoptada (podemos citar entre otros desde la regulación creadora de Frontex hasta la del Cuerpo de Guardia de Fronteras y Costas, pasando por la normativa sobre equipos de intervención rápida

²¹ Véase, por ejemplo, el art. 13 del Reglamento (CE) núm. 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de Visados), *DOUE* L, 243, de 15.9.2009, pp.1-58.

²² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 562/2006 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la consulta de bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores, COM (2015) 670 final, 15.12.2015.

²³ Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen), *DOUE* L, 105, de 13.4.2006, p. 1.

en las fronteras (Rabit)²⁴, o la de vigilancia de fronteras marítimas exteriores en operaciones conjuntas), todo lo que se ha intentado para frenar o prevenir la inmigración no ofrece perspectivas de sostenibilidad como solución razonable y permanente de los problemas, que incluyen la lucha contra el tráfico de trata de seres humanos. Incluso hemos conocido la tentación de respuesta militar, en algún caso felizmente disuadida por la propia ONU, y en otros iniciada en el marco OTAN, o en el marco de la operación Eunavfor Med / Sofia.

La extraordinaria fragilidad e inseguridad de las fronteras mediterráneas europeas hace que la vigilancia marítima sea insuficiente y plantee multiplicidad de nuevos problemas (examen extraterritorial de solicitudes de asilo, derechos de los inmigrantes en los diferentes espacios marítimos o desembarque de inmigrantes en terceros Estados²⁵, por ejemplo). En realidad, la catarata de problemáticas jurídicas que se presentan en derecho internacional y europeo ante la inmigración irregular y en el Mediterráneo y el respeto de los derechos humanos en las diferentes acciones prácticas de control y salvamento por los Estados y la UE es, sencillamente, desbordante²⁶. En buena medida, son las

²⁴ Reglamento (CE) núm. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, *DOUE L*, 199, de 31.7.2007, pp. 30-39.

²⁵ Durante 2015, no se produjeron acciones de desembarco en terceros países de inmigrantes rescatados en el Mediterráneo por operaciones conjuntas, cfr. FRONTEX, *Frontex' Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*, 2016.

²⁶ Entre otros, puede verse: AMNESTY INTERNATIONAL, *Lives Adrift- Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, 2014; Marcello DI FILIPPO, «Irregular Migration Across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea», *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 1, 2013, pp. 53 y ss; FRA-EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental Rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, 2013; Simone MARINAI, «The Action of Greece and Spain against Irregular Migration by Sea», en Angela DEL VECCHIO (ed.), *International Law of the Sea. Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014, pp. 29 y ss; Jorrit J. RIJPMAN, «The Patrolling of the European Union's External Maritime Border: Preventing the Rule of Law from Getting Lost at Sea», en *International Law of the Sea. Current Trends...* op cit., pp. 77 y ss; José Manuel SOBRIÑO, Gabriela OANTA, «Control y vigilancia de las fronteras en los diferentes espacios marítimos», *AFDUC*, núm. 14, 2010, pp. 759 y ss. Sigue siendo de interés el Documento SEC (2007) 691, de 15.05.2007, Commission Staff Working Document, «Study on the International Law instruments in relation to illegal immigration by sea».

fronteras marítimas las que condicionan que la UE deba introducirse en una política fronteriza nueva.

En segundo lugar, la previsible permanencia de la presión migratoria o de la llegada masiva de desplazados, que por motivo de crisis, conflictos, problemas medioambientales, entre otros, pueden alcanzar los territorios europeos²⁷.

La gestión de la crisis de refugiados de 2015-2016 muestra que los sistemas de acogida y registro en la llegada son insuficientes, como revela especialmente el despliegue y funcionamiento de los puntos críticos (*Hot Spots*) en Grecia, pero también en Italia²⁸. Esto ha demostrado los límites de las llegadas por las dos rutas de acceso que parecen confirmarse a lo largo del tiempo: el canal de Sicilia y las islas griegas desde Turquía.

Estas circunstancias confirman que debe reforzarse la gestión interna de la llegada de refugiados. Con todo, la experiencia demuestra que la UE ya ha conocido anteriormente desbordamientos y crisis con la llegada súbita de algunos miles de personas (caso de los cayucos en Canarias en 2006²⁹, o las frecuentes llegadas a Lampedusa, por ejemplo); por lo que conflictos internos de Estados terceros pueden, con relativa facilidad, nuevamente volver a poner en cuestión el sistema de acogida y libre circulación. La Comisión ha propuesto adaptar el sistema de examen de asilo de Dublín con claves correctoras de distribución, entre otras medidas³⁰.

IV. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA POLÍTICA DE FRONTERAS EXTERIORES COORDINADA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN

A mi juicio, la Unión está forjando una nueva política de fronteras exteriores, aunque sin una estrategia de conjunto preconcebida, y para la que probablemente haría falta nuevas bases jurídicas de derecho originario.

²⁷ Carmen GONZALEZ ENRÍQUEZ, «La crisis de los refugiados: pensando a medio plazo», Real Instituto Elcano, *Documento de Opinión*, 21.03.2016.

²⁸ Beatriz PRIETO, «Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 25/2016, de 04.03.2016.

²⁹ Véase Miguel ACOSTA SANCHEZ, y Alejandro DEL VALLE GALVEZ, «La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras. Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, 83, 2006, pp. 19-ss.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa, COM (2016) 197 final, de 06.04.2016

Puede detectarse que los acontecimientos han llevado a una evolución institucional y normativa que parece superar la regulación previa existente sobre vigilancia y gestión integrada de fronteras. Ciertamente, los Tratados nos hablan de «política de controles de fronteras», centrada en dos aspectos: *el cruce de fronteras y la gestión integrada de la vigilancia* fronteriza. Se trata probablemente de previsiones efectuadas pensando en una problemática estática de vigilancia fronteriza y terrestre más que marítima. Y es que nos encontramos ahora con desarrollos normativos que son consecuencia de las problemáticas migratorias permanentes en el Mediterráneo y de la crisis de refugiados a partir de 2015.

Entre estos diversos y poderosos avances y desarrollos normativos debe destacarse en primer lugar la transformación de la Agencia Frontex para las Fronteras Exteriores, con la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas³¹. Es significativo que mientras el Reglamento Frontex de 2004 tenía como base jurídica el anterior art. 62.2.a TUE (sólo referido al cruce de fronteras exteriores), el nuevo Reglamento de Guardia de Fronteras se fundamenta también en el art. 79.2.c, relativo a inmigración y residencia ilegales, incluida expulsión y repatriación. Igualmente deben citarse entre los desarrollos normativos el Reglamento Eurosur³²; el Reglamento de 2011 sobre operaciones conjuntas de vigilancia de fronteras marítimas, anulado por el TJUE³³ y sustituido por el Reglamento 656/2014³⁴; el Acuerdo con Turquía de Readmisión

³¹ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, *DOUE* L, 251, de 16.09.2016, p. 1. Para una primera valoración puede verse Sergio CARRERA, Leonhard DEN HERTOOG, «A European Border and Coast Guard: what's in a name?», *CEPS Paper*, núm. 88, March 2016; Miguel ACOSTA SANCHEZ, «La Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de Frontex», *Documento de Opinión IEEE* 108/2016, 24.10.2016.

³² Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), *DO L* 295 de 06.11.2013, p. 11.

³³ Un comentario de la Sentencia del TJUE de 05.09.2012 en esta Revista, por Miguel ACOSTA SÁNCHEZ e Inmaculada GONZALEZ GARCIA, «Vigilancia de Fronteras marítimas y elementos esenciales de los actos de ejecución», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 47, 2014, pp. 267-284.

³⁴ Reglamento 656/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas

de Refugiados y las Relaciones con los Países Fronterizos, de 18.03.2016³⁵; y la inclusión en la competencia comunitaria de nuevas funciones de búsqueda y rescate y salvamento marítimo, ya en el citado Reglamento 656/2014³⁶, y consagrada luego como un elemento de la gestión integrada de fronteras (art. 4b del Reglamento 2016/1624 de Guardia de Fronteras). Recientemente se ha propuesto un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS), vinculado a la política de seguridad³⁷.

Hay además que referir la existencia de la estratégica y en buena medida acertada *Agenda Europea de Migración*, de Mayo de 2015, que ha dado lugar importantísimas medidas operativas, legales y financieras³⁸. También un corpus de propuestas importantes desde la Comisión: en 2016 se han presentado, por ejemplo, las propuestas de un marco común en materia de reasentamiento³⁹, un sistema de entradas y salidas para registro de datos e inspección fronteriza de nacionales de terceros países⁴⁰, o la reforma del Sistema Europeo

exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por Frontex, *DOUE L*, 189, de 27.06.2014, pp. 93-107.

³⁵ El Acuerdo o Declaración, contenida en el Comunicado de Prensa 144/16 del Consejo, puede consultarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Véase Patricia LISA, «The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail», *Real Instituto Elcano Expert Comment*, 15/2016, 08.04.2016.

³⁶ Véase Francina ESTEVE GARCIA, «El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 111, 2015, pp. 153-172.

³⁷ Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) num. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624, COM (2016) 731 final, de 16.11.2016, y Comunicado de Prensa de la Comisión IP/16/3674.

³⁸ *La Agenda Europea de Migración*, en COM (2015) 240 final, 13.5.2015. Pueden verse los avances en la aplicación de esta *Agenda* en los Comunicados de la Comisión de 10.02.2016 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_es.htm; y de 28.09.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_es.htm.

³⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) num. 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM(2016) 468 final, 13.7.2016., y el Comunicado de Prensa de la Comisión IP/16/2434.

⁴⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y los datos de denegación de entrada de nacionales de terceros países, en el que se determinan las condiciones de acceso a efectos al SES a efectos policiales y se modifica el Reglamento (CE) núm. 767/2008 y el Reglamento (UE) núm. 1077/2011,

Común de Asilo⁴¹, además de comunicaciones y documentos con estrategias más recientes. Todo esto da idea de la magnitud de la reflexión y del esfuerzo normativo, institucional y presupuestario que quiere hacerse. Entre estos documentos, destaca el Nuevo Marco de Asociación (*New Partnership Framework*)⁴². En él se acepta que «la presión migratoria exterior es la «nueva normalidad» tanto para la UE como para los países socios» (p. 6), y con el objetivo de salvar vidas en el mar, aumentar los retornos y disuadir de los desplazamientos migratorios, se propone llegar a acuerdos o pactos por países terceros, vinculando incentivos positivos y negativos en función de los logros en materia de gestión migratoria de cada país. Es destacable que los temas migratorios se asumen como prioridad de la Unión en su acción exterior, y un ambicioso plan de inversiones exteriores para combatir las causas profundas de las migraciones, al que se prevé dotar con 62 000 millones de euros⁴³.

En conjunto, en mi opinión se esta forjando una política nueva, que podríamos denominar «política de fronteras exteriores», con un conjunto de acciones y de medidas para mejorar el control, la vigilancia eficaz y la gestión más integrada de las fronteras exteriores, en estrecha colaboración con los Estados y territorios fronterizos, para hacer frente a las crisis que estamos afrontando. No obstante, a mi juicio, esta nueva política requeriría de su imbricación desde el principio en una estrategia de más amplio y largo alcance, con nuevas bases jurídicas, que impidan por ejemplo el descuido de los Derechos Humanos en las fronteras exteriores: recordemos que Frontex nació en 2004, pero sólo en 2011 asumió una Estrategia de Derechos Fundamentales⁴⁴.

COM(2016) 194 final, de 06.04.2016, y el Comunicado de Prensa de la Comisión IP/16/1247, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_es.htm.

⁴¹ Comunicado de Prensa de la Comisión IP/16/1620, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm.

⁴² COM(2016) 385 final 07.06.2016, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, traducido como la «creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración».

⁴³ Ya existe un primer informe sobre los avances en la aplicación del Marco de Asociación con terceros países, Comunicado de Prensa de la Comisión IP/16/3473, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3473_es.htm, véase «First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration», COM(2016) 700 final, 18.10.2016.

⁴⁴ «Management Board endorses Frontex Fundamental Rights Strategy», 31.03.2011, <http://frontex.europa.eu/news/management-board-endorses-frontex-fundamental-rights-strategy-KxtaCl>.

V. LA UE Y LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE FRONTERA INTERNACIONAL

Con esta crisis de los refugiados, la UE parece haberse adentrado con sus competencias compartidas, de una manera posibilista, en forjar una política razonablemente efectiva de control de fronteras exteriores, enmarcada en el control migratorio, que comporte igualmente relaciones con este fin con los países del entorno, adaptadas a cada país. Naturalmente que se trata de una reacción ante la crisis, y las medidas que se toman van conformando una estrategia —antes inexistente— para solventar esta problemática. No hay que extrañarse por este planteamiento, que conlleva deficiencias en las respuestas a la crisis, ya que se trata del tradicional método «comunitario» de funcionamiento y, por lo tanto, son reacciones puntuales las que hacen avanzar funcionalmente la integración —como es el caso reciente del Reglamento de la Guardia de fronteras y costas—.

Independientemente de las reacciones de la UE y los Estados, creo que conviene inscribir la crisis y las medidas de la UE en un contexto más general de modificaciones esenciales de las funciones fronterizas y del mismo concepto de frontera internacional. En efecto, parece que nos encontramos ante cambios de envergadura en la concepción y funciones de la frontera, cambios que parecen también proyectarse especialmente en la UE.

Claro que la frontera pervive, cambiando de sentido y forma a través de los siglos, desde que Roma colocaba bustos de *Terminus*, el dios de los confines, para marcar el límite de sus dominios⁴⁵. Si hoy, tras larga evolución, la frontera es una línea divisoria entre entidades estatales, las funciones que históricamente cumple han ido igualmente evolucionando. En efecto, la frontera y las funciones que cumple —frontera límite, frontera-lugar de control, o como lugar de cooperación— han conocido evoluciones diferenciadas.

Uno de los logros de la integración europea es precisamente haber desarrollado un *modelo* propio de fronteras, en el que la función de control fronterizo se ha adaptado a la realidad de la integración y del espacio Schengen, reordenando las funciones de poder público de vigilancia y control fronterizo entre los Estados miembros. De esta manera, el modelo europeo de fronteras ya transformó la concepción tradicional de frontera, con la supresión de controles de fronteras interiores (y las correlativas medidas securitarias e innova-

⁴⁵ Régis DÉBRAY, *Elogio de las Fronteras*, Gedisa, Barcelona 2016, pp. 22 y 48.

ciones en derecho internacional, como la generalización de la persecución «en caliente» terrestre)⁴⁶.

Es cierto que el logro del nuevo modelo instaurado en 1997 para las fronteras interiores europeas, tenía una sólida base jurídica: la misma definición del mercado interior como *espacio sin fronteras interiores*⁴⁷. Además se encontraba inserto en un objetivo claro y poderoso: la consagración de la libre circulación en un territorio «federalizado» sin controles de frontera, por una necesidad funcionalista de ordenación normativa de circulación de personas en el espacio o territorio económico unificado, y donde las fronteras exteriores eran la necesaria consecuencia de la supresión de todo tipo de control en las fronteras interiores entre los Estados.

Aparentemente, ahora este modelo europeo se adentra decididamente en su adaptación a la faceta externa de la vigilancia y control de las fronteras exteriores europeas. Se trata de establecer un modelo europeo de fronteras con un control diferenciado y adaptado a los amplios territorios fronterizos de la Unión.

Pero crear un sistema o modelo de fronteras exteriores propio y diferenciado es más complejo que el modelo supresor de los controles interiores: a diferencia del modelo inicial de fronteras interiores/exteriores instaurado tras recibirse el caudal Schengen con el Tratado de Ámsterdam de 1997, hay elementos que la UE y los Estados no pueden por sí mismos crear u ordenar: necesitan a los Estados terceros mediterráneos, ya que para cambiar las funciones de la frontera exterior europea se requiere el acuerdo de los Estados terceros. Además, un modelo evolucionado y propio de frontera exterior europea debe tener una coherente imbricación con la política exterior y los flujos migratorios africanos y orientales. En buena lógica, debería ser la resultante de un proyecto previo constitucional de ciudadanía, inmigración y extranjería europea; pero esto, como decimos, es un modo de proceder contrario al tradicional modo funcionalista de integración por pequeños pasos, que por definición no parte de una previa «construcción de conjunto»⁴⁸. Sin embargo, la envergadura y drama de la crisis requiere ampliar la perspectiva de respuesta,

⁴⁶ Estas ideas las expusimos en «Las fronteras de la Unión. El *modelo europeo* de fronteras», *op. cit.*

⁴⁷ En esta definición está sobreentendida la palabra ‘controles’, queriéndose decir un «espacio sin (*controles en las*) fronteras interiores».

⁴⁸ Recordemos la Declaración Schuman: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.».

al menos como estrategia de conjunto, en estos momentos de creciente intensidad normativa de la Unión en estos temas.

En realidad, dada la generalizada percepción de vulnerabilidad del cinturón fronterizo exterior meridional, estamos ante lo que parece una tendencia inevitable en Europa, con diversas manifestaciones de nuevas y complejas funciones de control de fronteras que albergan ahora numerosos aspectos problemáticos; con instrumentos de control que se proyectan no solo en la línea de frontera, sino en diferentes lugares y espacios de los territorios liminares europeo y de otros Estados limítrofes. De esta tendencia se considera que existen numerosas manifestaciones, todas referidas a problemáticas extraterritoriales del ejercicio de funciones de frontera, en los márgenes o fuera del territorio de la Unión, con instrumentos europeos de control prefronterizo⁴⁹, y que han recibido diversas denominaciones⁵⁰. Es el caso por ejemplo de la idea recurrente de crear un centro en el norte de África⁵¹ para alojar a los demandantes de asilo mientras se procesan sus solicitudes en Europa, hoy por hoy sin posible cobertura legal internacional o europea⁵².

A mi juicio, la nueva política de fronteras exteriores deberá afrontar esta separación de las funciones de control respecto a la frontera-línea exterior, que implica el desplazamiento extraterritorial de ciertas funciones de control fronterizo en los márgenes de Europa. Desde esta perspectiva de cambio en el concepto y funciones de la frontera exterior europea, lo que se está planteando o forjando en mi opinión es un *nuevo modelo de frontera exterior*, donde la frontera no sea sólo una línea donde ejercer todas las funciones de control fronterizo, sino que

⁴⁹ María NAGORE CASAS, «The instruments of pre-border control in the EU: A new source of vulnerability for asylum-seekers?», en European Commission — FRAME, 31.05.2016, pp. 30-59.

⁵⁰ «In addition to ‘politics of non-entrée’, several terms have been used by scholars to refer to this phenomenon, which is subject to increasing attention by literature and media: ‘outsourcing, externalisation, offshoring or extraterritorialisation of migration management; external migration governance; remote migration policing’; ‘de-territorialisation of border control’; ‘politics of extraterritorial processing’; ‘neo-refoulement’; or ‘*limes imperii*’. All of these terms refer to the various types of interception measures used by states against asylum-seekers and refugees, measures which are usually developed by the wealthiest states, notably the United States, Australia, Canada and EU Member States», NAGORE CASAS, *ibidem*, pp. 31-32.

⁵¹ NAÏR refiere que ya en 2003 se propuso crear «transit processing centers», campos de retención *off-shore* en zonas de protección regional en países limítrofes o vecinos a la UE, *op. cit.* pp. 51-52.

⁵² Esta idea ha tenido eco reciente en el ministro alemán de interior, en «la UE prima las expulsiones para frenar la crisis migratoria», *El País*, 13.10.2016.

habría que entenderla más como un territorio que como una línea, un espacio fronterizo amplio en el que podrían llevarse a cabo determinadas funciones de control y acceso al territorio UE, comprendida la tramitación de solicitudes de asilo, la retención de llegada de refugiados⁵³ o la ejecución de acuerdos de retorno y devolución de inmigrantes y refugiados⁵⁴. Por tanto, la frontera, a efectos de tareas labores de control, se transformaría funcionalmente en un amplio espacio territorial y marítimo, variable, de territorios limítrofes e islas bajo soberanía de un Estado UE y un Estado tercero fronterizo. Desde luego, en el concepto internacional de frontera no es una novedad la no coincidencia entre frontera-límite y frontera-lugar de control⁵⁵; pero sí la pretensión de adelantar sistemáticamente los instrumentos de control fronterizo de acceso al territorio europeo, en un nuevo modelo jurídico-institucional fronterizo evolucionado.

Así, este modelo europeo de frontera exterior se inscribiría en una tendencia general de la sociedad internacional de la globalización, que afirma las fronteras aunque alterando su concepción, funciones y componentes de base territorial⁵⁶. En el caso europeo, este nuevo modelo comportaría una desagregación de ciertas funciones fronterizas, como el control de acceso, en un amplio espacio liminar terrestre o marítimo.

El problema es cómo garantizar la aplicación del derecho y los valores europeos en estos territorios liminares concéntricos de Europa. Este retorno a los amplios márgenes fronterizos en lugar de las fronteras lineales, donde la UE proyecta su poder en búsqueda de seguridad y de protección de intereses esenciales⁵⁷, es un fenómeno que debe embridarse con el derecho y la vigilancia del cumplimiento del derecho internacional y europeo de derechos humanos.

⁵³ Según ACNUR, Turquía, Líbano y Jordania atienden en 2016 a más de 4 millones de los 5 millones de refugiados sirios, en campamentos que reciben ayuda de la UE: «Bruselas aprueba movilizar 1400 millones de la ayuda prometida para los refugiados sirios en Turquía», *Europa Press*, 28.07.2016; «Bruselas apoyará con más de 200 millones a refugiados sirios en Turquía, Jordania y Líbano», *Europa Press*, 22.06.2016.

⁵⁴ «Merkel pide replicar en otros países el pacto con Turquía para frenar la migración», *El País*, 28.09.2016.

⁵⁵ Véase este aspecto en Alejandro DEL VALLE GALVEZ, «Control de Fronteras y Unión Europea», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 7, 2003, pp. 67-92, pp. 72 y ss.

⁵⁶ Véanse los comentarios de Luz GÓMEZ en «El Tercer País. La crisis de refugiados en el Mediterráneo oriental ha llevado al paroxismo la noción clásica de frontera», *El País*, 06.05.2016.

⁵⁷ Basil GERMOND, «From Frontier to Boundary and Back Again: The European Union's Maritime Margins», *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, núm. 1, 2010, pp. 39-55.

En este sentido, el Acuerdo con Turquía de Marzo de 2016 es significativo, pues —aparte de los problemas que tiene en su aplicación— refleja las carencias de derecho con las que se ha afrontado el problema: muy probablemente este acuerdo no es un Tratado; ni tampoco se han previsto mecanismos de seguimiento y supervisión de aplicación del acuerdo, ni de vigilancia del cumplimiento por Turquía de la normativa básica de los derechos humanos⁵⁸.

Entonces, para una correcta elaboración de un nuevo modelo UE de fronteras exteriores, este debería, en mi opinión, incorporar cuatro elementos necesarios:

Primero, su imbricación con dos políticas mayores de la Unión: la política de inmigración y extranjería, y la política exterior, siendo la política de fronteras una pieza autónoma pero complementaria de estas políticas, y sin las que probablemente no podría hacerse una política de fronteras exteriores coherente y eficaz. La política de inmigración además tiene un margen de acción importantísimo en manos de los Estados⁵⁹.

Segundo, es necesario incorporar al tercer Estado limítrofe en la elaboración de la política de fronteras, en pie de igualdad. De forma que la política de fronteras exteriores tendría caracteres diferentes en función de cada Estado tercero fronterizo con la UE. El riesgo de no hacerlo es que sea visto como conformación de una hegemonía discursiva de la UE, con imposición de los elementos de control fronterizo, en una desnuda búsqueda de espacios de seguridad, o de fronteras adelantadas⁶⁰ o frontera adelantada, por Estados convertidos en nuevos *frontline States*.

Tercero, la cooperación transfronteriza: otra función que se cumple en la frontera es la de cooperación entre territorios y entidades a uno y otro lado de la frontera-línea. A mi juicio, la UE debe intentar que no solo la función de control, sino también que la función de cooperación transfronteriza rija en estos nuevos espacios liminares fronterizos, que serían propios de las nuevas

⁵⁸ Véase sobre este Acuerdo con Turquía Steve PEERS, «The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment», *EU Law Analysis*, 18.03.2016; Maarten DEN HEIJER y Thomas SPIJKERBOER, «Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?», *EU Law Analysis*, 07.04.2016.

⁵⁹ Javier GONZÁLEZ VEGA, «El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 111, 2015, pp. 173-193.

⁶⁰ Jorge MARENGO CAMACHO, «Fronteras elásticas, hegemonías y teoría del discurso: la frontera sur de México», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 111, 2015, pp. 9-34; Javier ROLDÁN BARBERO, «La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, págs. 453-490, p. 476..

concepciones de las funciones fronterizas. Para ello, sería necesario prescribir en el nuevo modelo de fronteras la utilización de fondos estructurales y particularmente fondos de cooperación transfronteriza tal y como se programan y emplean entre las fronteras interiores europeas, y concebir una cooperación transfronteriza que vaya mas allá de la cooperación al desarrollo⁶¹.

Cuarto, derechos humanos: un compromiso internacional decidido y supervisado de todos los actores involucrados, en la aplicación estricta de normas de derechos internacional de los humanos, cuando se aplique derecho de la Unión o normas europeas, aunque sea en los espacios fronterizos de otro Estado.

En fin, la crisis de refugiados está teniendo un efecto añadido sobre las fronteras europeas, y todo parece indicar que podemos encontrarnos ante una evolución del modelo funcional de control en el acceso al territorio de la Unión. Pero una verdadera política de fronteras exteriores europea requiere concebir desde los valores europeos un nuevo modelo de fronteras, donde, acomodado entre las políticas de inmigración y de PESC, las funciones de control se desarrollen con plenas garantías de cumplimiento del derecho, en un contexto de derechos humanos y de cooperación transfronteriza con los territorios liminares europeos.

⁶¹ Una visión crítica de «la leyenda-migración-desarrollo» como discurso positivo de legitimación, en Sami NAÏR, *op. cit.*, pp. 43 y ss.

